

L'initiative législative du petit « c »

Par Nicolas Rioux

Mémoire adressé à la Commission des Institutions

Consultation générale et auditions publiques sur le projet de loi n° 1, Loi
constitutionnelle de 2025 sur le Québec

23 novembre 2025

Présentation de l'auteur

Avocat et titulaire d'une licence en droit (LL.L.) ainsi que d'une maîtrise en droit constitutionnel (LL.M.) de l'Université d'Ottawa, l'auteur a également complété une scolarité de doctorat en droit constitutionnel à l'Université Laval (thèse en cours). Il a publié plusieurs travaux s'intéressant aux droits et libertés protégés par les articles 7 à 10 de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans des revues juridiques et ouvrages de doctrine.

L'auteur dépose le présent mémoire à la Commission des institutions en tant que citoyen et juriste préoccupé par les questions constitutionnelles. Il ne représente donc aucuns intérêts particuliers.

Introduction

Le 5 juin 2024, le gouvernement du Québec adoptait le décret 925-2024 constituant le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, lequel se voyait attribuer le mandat suivant :

de recommander des mesures visant à protéger et promouvoir les droits collectifs de la nation québécoise, à assurer le respect de ses valeurs sociales distinctes et de son identité distincte, à garantir le respect des champs de compétence du Québec et à accroître son autonomie au sein de la fédération canadienne¹.

De manière affirmative, le préambule du décret soulignait que le Québec « entend utiliser pleinement les outils constitutionnels existants pour assurer son développement selon ses propres choix ». ² Présidé par M^{es} Sébastien Proulx et Guillaume Rousseau, le Comité déposait son rapport le 26 novembre 2024, un document méticuleux et recherché de 108 pages énonçant quarante-deux recommandations destinées à poser les bases d'une nouvelle stratégie du Québec en matière constitutionnelle³.

La Recommandation #1 du rapport préconisait que le Québec se dote d'une constitution codifiée, dont le Comité résume ainsi les grandes lignes :

En plus d'enchâsser la notion de citoyenneté québécoise, la constitution codifiée suggérée pourrait, selon le Comité, inclure les caractéristiques spécifiques de la nation québécoise (langue française, droit civil, etc.), les symboles qui y sont associés (devise, drapeau, etc.), les éléments relatifs à l'organisation de l'État québécois (régime parlementaire, Assemblée nationale, etc.) ainsi que certaines lois fondamentales actuellement en vigueur, comme la Charte des droits et libertés de la personne, la Charte de la langue française et la Loi sur la laïcité de l'État.⁴

¹ Décret concernant la création du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, D 925-2024 GOQ II, 4387.

² Décret concernant la création du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, D 925-2024 GOQ II, 4387.

³ Rapport du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, 2024, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/comites-consultatifs/cccecqfc/BOM_Rapport_Comite_consultatif_2024_vf.pdf>, p. 3.

⁴ Rapport du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, 2024, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/comites-consultatifs/cccecqfc/BOM_Rapport_Comite_consultatif_2024_vf.pdf>, p. 5.

Le 9 octobre 2025, le ministre de la Justice et ministre responsable des Relations canadiennes, M. Simon Jolin-Barrette, déposait le projet de loi n° 1, intitulé *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* à l'Assemblée nationale du Québec⁵.

Composée d'une quarantaine de pages, la pièce législative édicterait trois lois distinctes : (1) la *Constitution du Québec*, (2) la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* et (3) la *Loi sur le Conseil constitutionnel*. S'y ajoutent des « modifications » à la *Loi constitutionnelle de 1867* (Partie IV), des modifications à diverses lois dont la *Charte des droits et libertés de la personne* (Partie V) ainsi qu'une disposition finale prévoyant les dates d'entrées en vigueur des diverses dispositions du projet de loi (Partie VI).

Finalement, le 21 octobre 2025, M. Jolin-Barrette inscrivait une motion déclarant que la présente Commission des Institutions « procède à une consultation générale à l'égard du projet de loi no 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, et qu'elle tiendra des auditions publiques à compter du 4 décembre 2025 »⁶.

Nous présentons le présent mémoire à la Commission dans le cadre de cet exercice de consultation qui, nous l'estimons, est essentiel à l'articulation d'une initiative constitutionnelle qui soit à la fois représentative du Peuple québécois et susceptible de mobiliser un degré suffisant d'acceptabilité politique et sociale pour en assurer la pérennité⁷. Nous avons pour objectif principal de proposer certaines modifications qui, à notre humble avis, permettraient au Projet de constitution de se solidifier.

Dans la première partie, nous examinons la nature du projet de loi, sa relation avec le droit constitutionnel et la source de l'habilitation sur laquelle s'appuie le gouvernement du Québec pour le présenter. Dans la seconde, nous examinerons la validité constitutionnelle de certaines dispositions du Projet de constitution et présenterons d'autres considérations juridiques dont certaines propositions d'ajouts à la *Charte québécoise*. La troisième partie s'intéressera aux projets de loi se retrouvant à l'extérieur de la constitution proposée, soit les projets de loi sur

⁵ *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, RLRQ 2025, telle que présentée le 9 octobre 2025.

⁶ Québec, Assemblée nationale, *Feuilleton* 43^e lég., 2^e sess, n° 7 (21 octobre 2025), p. 26.

⁷ Nous exprimons au passage une certaine déception de constater que certains groupes refusent de participer au processus de consultation et de présenter des observations substantives sur le projet de loi alors qu'il s'agit d'un exercice démocratique unique et rarissime dans l'histoire politique d'un État fédéré. Cela dit, le silence est une forme d'expression et nous respectons celles et ceux qui choisissent de le pratiquer.

l'autonomie constitutionnelle du Québec et sur le Conseil constitutionnel. Nous compléterons le portrait par un résumé de nos recommandations.

Nous emploierons l'expression « Projet de loi » afin de référer aux articles du Projet de loi n° 1 dans son entièreté. Lorsque nous voudrions référer à une disposition précise d'un des projets de loi contenus au sein du Projet de loi n° 1, nous référerons précisément à ce projet de loi (« Projet de constitution », « Projet de Loi sur l'autonomie constitutionnelle », « Projet de Loi sur le Conseil constitutionnel »).

I. La substance « constitutionnelle » du Projet de constitution

Le pouvoir des provinces de modifier leur propre constitution est reconnu par les tribunaux de longue date. Le Comité judiciaire du Conseil privé affirmait déjà en 1896⁸ que « l'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui-même confère la compétence (si elle n'existait pas déjà) d'adopter des lois pour définir les pouvoirs et privilèges des législatures provinciales »⁹. Lors du rapatriement de 1982, l'article 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* – codificateur de ce pouvoir des provinces – fut abrogé et remplacé par l'actuel article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui joue « essentiellement le même rôle »¹⁰.

La Cour suprême a tenté de définir la portée de ce pouvoir de modification dans plusieurs arrêts. Dans *SEFPO*, une majorité de la Cour énonce ce qui pour elle constitue une modification d'une constitution provinciale :

[90][...] une disposition peut généralement être considérée comme une modification de la constitution d'une province lorsqu'elle porte sur le fonctionnement d'un organe du gouvernement de la province, pourvu qu'elle ne soit pas par ailleurs intangible parce qu'indivisiblement liée à la mise en oeuvre du principe fédéral ou à une condition fondamentale de l'union et pourvu évidemment qu'elle ne soit pas explicitement ou implicitement exemptée du pouvoir de modification que le par. 92(1) accorde à la province, comme par exemple la charge de lieutenant-gouverneur et, probablement et

⁸ Voir même l'article 5 du *Colonial Laws Validity Act*, 1865 (R.-U.) : « Every colonial legislature shall have, and be deemed at all times to have had, full power within its jurisdiction to establish courts of judicature, and to abolish and reconstitute the same, and to alter the constitution thereof, and to make provision for the administration of justice therein ; and every representative legislature shall, in respect to the colony under its jurisdiction, have, and be deemed at all times to have had, full power to make laws respecting the constitution, powers, and procedure of such legislature; provided that such laws shall have been passed in such manner and form as may from time to time be required by any Act of Parliament, letters patent, Order in Council, or colonial law for the time being in force in the said colony » [nos soulèvements].

⁹ *Fielding c. Thomas*, [1896] A.C. 600, p. 610.

¹⁰ *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32, paragr. 46; Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2014, p. 218.

à plus forte raison, la charge de la souveraine qui est représentée par le lieutenant-gouverneur¹¹.

Qualifiée d'« unilatérale » puisque relevant de la « compétence discrétionnaire exclusive »¹² d'une province, cette procédure de modification revêt en revanche d'importantes limites :

[48] Les art. 44 et 45, qui ont remplacé ces dispositions, accordent au Parlement fédéral et aux législatures provinciales la capacité de modifier unilatéralement certains éléments de la Constitution qui concernent leur propre ordre de gouvernement, mais qui ne mettent pas en cause les intérêts des autres ordres de gouvernement. Ce pouvoir limité d'effectuer des changements unilatéralement reflète le principe selon lequel le Parlement et les provinces sont des acteurs égaux dans la structure constitutionnelle canadienne. Aucun des ordres de gouvernement, agissant seul, ne peut modifier les nature et rôle fondamentaux des institutions créées par la Constitution. Toutefois, ces institutions peuvent être maintenues et même changées jusqu'à un certain point en vertu des art. 44 et 45, à condition que leur nature et leur rôle fondamentaux demeurent intacts¹³.

C'est ainsi que la Cour suprême a déjà invalidé des dispositions de la *Charte de la langue française* qui avaient pourtant été édictées en s'appuyant sur le pouvoir de modification constitutionnelle provincial, et ce, pour cause d'incompatibilité avec l'article 133 de ce qui était alors l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*¹⁴. Des tribunaux provinciaux ont également jugé que les constitutions provinciales ne font pas partie de la Constitution formelle tel que définie à l'article 52 de la *Loi*

¹¹ *Le procureur général de l'Ontario c. SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2, paragr. 90; Les auteurs St-Hilaire et Bich-Carrière définissent pour leur part ainsi la portée de cette compétence constituante : « Concernant l'article 45 où il est question de la compétence de la législature provinciale sur la « constitution de sa province », soulignons d'abord qu'à notre avis cette notion s'entend de la seule constitution des pouvoirs exécutif et législatif, électoral y compris, la compétence provinciale sur le pouvoir judiciaire relevant essentiellement du paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, relatif à l'« administration de la justice dans la province », et celle sur les droits fondamentaux, d'une conception élargie (mais non encore théorisée) de compétence accessoire » (Maxime St-Hilaire et Laurence Bich-Carrière, « La constitution juridique et politique du Canada : notions, sources et principes », dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-Desbiens (dir.), *Jurisclasseur Québec*, coll. « Droit public », vol. « Droit constitutionnel », fasc. 1, Montréal, LexisNexis, Canada, 2020, feuilles mobiles, p. 44, paragr. 20.4.

¹² *Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 1 R.C.S. 470, 2001 CSC 15, paragr. 68.

¹³ *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32, paragr. 48.

¹⁴ *Proc. Gén. du Québec c. Blaikie et autres*, [1979] 2 R.C.S. 1016, p. 1022; voir également *Procureur général du Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032.

constitutionnelle de 1982 et que les lois électorales doivent donc respecter les droits démocratiques prévus par la *Charte canadienne*¹⁵.

Dans la hiérarchie des normes, il faut donc conclure à l'évidence : toute modification d'une constitution provinciale pourra faire l'objet d'un contrôle judiciaire de constitutionnalité et, dans le cas où un tribunal régulièrement saisi constatait quelque incompatibilité avec la Constitution du Canada, il aurait le devoir de frapper l'instrument provincial d'invalidité conformément à l'article 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁶.

En effet, il est essentiel de noter que les constitutions provinciales peuvent – et même *doivent*, nous y reviendrons – être modifiées par législation ordinaire, ce que ne manquent pas de souligner les juges Sopinka, Cory et McLachlin dans l'arrêt *Osborne* :

Le juge Beetz a ainsi reconnu que la constitution de l'Ontario se compose de lois ordinaires susceptibles de modification ou d'abrogation par des lois ordinaires (à la p. 46):

À mon avis, les dispositions contestées constituent une modification législative ordinaire de la constitution de l'Ontario au sens du par. 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Selon moi, rien dans l'analyse du juge Beetz ne traduit une intention de prêter à de telles lois ordinaires la qualité de textes constitutionnels au sens juridique. Compte tenu de ce qui précède, je ne puis convenir avec l'appelante que l'art. 33 de la *Loi* échappe à l'examen en vertu de la *Charte* du simple fait qu'il peut être considéré comme maintenant une convention constitutionnelle. N'étant qu'une disposition d'une loi ordinaire, il est, au même titre que toute autre loi ordinaire, susceptible d'examen à la lumière de la *Charte*¹⁷.

[Nos soulignements]

C'est ce que retient également la professeure Erin Crandall :

As noted by Warren J. Newman, all multilateral procedures found in Part V of the *Constitution Act, 1982* proceed by way of authorizing resolutions of the federal houses of Parliament and the provincial legislative assemblies, followed by the proclamation of an amendment to the Constitution of Canada. By contrast, amendments enacted unilaterally under sections 44 and 45 are statutory

¹⁵ *MacLean v. Nova Scotia (Attorney General)*, [1987] N.S.J. No. 2; *Dixon v. British Columbia (Attorney General)*, [1986] B.C.J. No. 916.

¹⁶ *Renvoi: Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 178-179.

¹⁷ *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69,

enactments by the Parliament of Canada and provincial legislatures, rather than parliamentary resolutions passed by the federal parliamentary chambers and provincial assemblies. This means that amendments to a province's constitution proceed by way of ordinary provincial statute. Because of this, no kind of distinctive cue that can identify the process or the content of a provincial constitutional amendment is required¹⁸.

Cette procédure de modification ordinaire découle d'une caractéristique fondamentale de la compétence « constituante » provinciale que soulignent les auteurs St-Hilaire et Bich-Carrière :

Cependant, même dans les matières où l'un ou l'autre des législateurs du dominion est titulaire d'une compétence constituante, il ne peut s'agir, à l'exception de ce qui est prévu dans la loi impériale de 1871 relativement à la modification des constitutions et frontières provinciales, que d'une compétence constituante au sens faible et matériel du terme, puisque sur le plan formel son exercice correspond à l'adoption de lois ordinaires modifiables par loi ordinaire¹⁹.

Ces considérations nous emmènent vers une première critique formulée à l'encontre du Projet de constitution selon laquelle il ne s'agirait pas d'une initiative constitutionnelle sérieuse puisqu'elle n'assujettirait pas sa propre modification ultérieure à une procédure plus lourde que celle applicable à toute loi ordinaire²⁰. Or, nous exprimons l'avis contraire.

Contrairement à la procédure de modification prévue par exemple à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, celle qui se retrouve à l'article 45 n'est soumise à aucune exigence procédurale particulière²¹, ce qui laisse penser que la Constitution du Canada *commande* qu'une modification à une constitution provinciale soit effectuée par loi ordinaire²². En effet, il serait incongru qu'une législature puisse modifier la procédure prévue par la Constitution du Canada pour sa propre

¹⁸ Erin Crandall, « Amendment by Stealth of Provincial Constitutions in Canada » (2022) *Manitoba Law Journal* Vol. 45 No. 1 173, p. 184.

¹⁹ Maxime St-Hilaire et Laurence Bich-Carrière, « La constitution juridique et politique du Canada : notions, sources et principes », dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-Desbiens (dir.), *Jurisclasseur Québec*, coll. « Droit public », vol. « Droit constitutionnel », fasc. 1, Montréal, LexisNexis, Canada, 2020, feuilles mobiles, p. 35, paragr. 19.4.

²⁰ Voir par exemple Léonid Sirota, « Ceci n'est pas une constitution : Le projet de constitution québécoise n'est pas sérieux », *Double Aspect*, 10 octobre 2025, en ligne : <<https://doubleaspect.blog/2025/10/10/ceci-nest-pas-une-constitution/>> .

²¹ Outre peut-être l'exigence « que toute loi provinciale visant à modifier la constitution de la province le fasse expressément » [soulignement dans l'original] (*Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565, paragr. 35; Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2014, p. 218).

²² Voir par analogie *Re Initiative and Referendum Act*, 1916 CanLII 444 (MB CA).

modification²³. Nous accueillons donc favorablement l'approche de retenue du gouvernement à cet égard.

À l'exception peut-être des modifications proposées à la *Loi constitutionnelle de 1867*²⁴, il en résulte par ailleurs que le présent Projet de loi vise la modification de la constitution *matérielle*, par opposition à la Constitution *formelle* qui, par nature, est non seulement au sommet de la hiérarchie des normes, mais a comme principale caractéristique d'être assujettie à une procédure de modification fortement alourdie²⁵. Pour le regretté professeur Benoît Pelletier, « seules les mesures qui ne peuvent être modifiées que par les deux ordres de gouvernement, agissant ensemble, font partie de la constitution dite formelle »²⁶.

C'est pourquoi nous intitulons le présent mémoire « L'initiative législative du petit "c" ». Les membres de Commission et, plus généralement, les députés de l'Assemblée nationale, doivent demeurer conscients de la portée normative limitée du Projet de constitution et rester à l'affût de potentielles incompatibilités entre ce dernier et la Constitution formelle du Canada, aspect sur lequel nous nous penchons maintenant.

²³ Maxime St-Hilaire et Laurence Bich-Carrière, « La constitution juridique et politique du Canada : notions, sources et principes », dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-Desbiens (dir.), *Jurisclasser Québec*, coll. « Droit public », vol. « Droit constitutionnel », fasc. 1, Montréal, LexisNexis Canada, 2020, feuilles mobiles, p. 46, paragr. 20.4; Les auteurs Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet sont cependant d'avis qu'une procédure référendaire qui s'ajouterait – plutôt que de se substituer – au vote des parlementaires pourrait constituer une option valide : « Appliquée aux référendums, cette idée laisse entendre qu'il serait inconstitutionnel de remplacer la participation de l'assemblée législative par celle de l'électorat. Mais elle n'implique pas que toute autre forme de référendum délibératif serait inconstitutionnelle » (Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2014, p. 225).

²⁴ « Selon la volonté qui se dégage du texte, les lois adoptées par les parlements fédéral ou fédérés sous le régime des articles 44 et 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* peuvent s'avérer être des lois formellement constitutionnelles (par exemple : l'abolition du Conseil législatif du Québec) ou des lois ordinaires matériellement constitutionnelles (par exemple : l'adoption de la *Loi électorale*) » (Hubert Cauchon et Patrick Taillon, « La Constitution formelle des États fédéral et fédérés au Canada » dans Dave Guénette, Patrick Taillon et Marc Verdussen (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Éditions Yvon Blais, Montréal, 2020, p. 300-301); Cette posture est cependant controversée dans la littérature : voir par exemple Emmett MacFarlane, « Provincial Constitutions, the Amending Formula, and Unilateral Amendments to the Constitution of Canada: An Analysis of Quebec's Bill 96 » (2023) *Osgoode Hall Law Journal* Vol. 60 No 3, 655.

²⁵ Benoît Pelletier, « Quelques réflexions sur la constitutionnalisation du droit et le constitutionnalisme au sein de l'État » (2022) 51:1 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 91, p. 112.

²⁶ Benoît Pelletier, « Quelques réflexions sur la constitutionnalisation du droit et le constitutionnalisme au sein de l'État » (2022) 51:1 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 91, p. 112, note de bas de page 43.

II. La validité constitutionnelle du Projet de constitution (et autres considérations pratiques)

Alors que le plus haut tribunal du pays ouvre de plus en plus la porte au contrôle judiciaire de l'action législative²⁷, le Projet de constitution doit être prudemment confectionné afin d'être en mesure de résister, si nécessaire, à l'épreuve des tribunaux. Dans la présente partie, nous formulerons des commentaires quant à la validité constitutionnelle de certaines des dispositions du Projet de constitution. En outre, nous présenterons certaines observations additionnelles quant au caractère opportun ou non d'autres dispositions du Projet de loi, puis compléterons avec des suggestions de bonification.

i) La validité constitutionnelle du Projet

Nous faisons nôtre la remarque du professeur Sirota quant au fait que le remplacement de la désignation du « lieutenant-gouverneur » par celui d'« officier du Québec » apparaît inconstitutionnelle car se rapportant à la charge de lieutenant-gouverneur, matière assujettie aux prescriptions de l'article 41 a) de la *Loi constitutionnelle de 1982* requérant pour sa modification le consentement unanime des provinces et du fédéral²⁸. Les articles 33 et 45 du Projet de constitution nous apparaissent donc inconstitutionnels, tout comme l'amendement que propose l'article 5 du Projet de loi à la *Loi constitutionnelle de 1867* et ceux que proposent à d'autres lois les articles 13, 33, 34, 40 et 49 du Projet de loi. Nous recommanderions donc le retrait de l'ensemble de ces dispositions²⁹.

Ensuite, l'article 30 de la *Constitution du Québec* énonce que le modèle d'intégration de l'État québécois est celui de l'intégration nationale, lequel « se distingue du multiculturalisme canadien »³⁰. Rappelons tout de même que l'interprétation des droits et libertés protégés par la Constitution « doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens » comme le commande l'article 27 de la *Charte*

²⁷ Voir l'arrêt *per incuriam Canada (Procureur général) c. Power*, 2024 CSC 26, paragr. 116.

²⁸ Léonid Sirota, « Ceci n'est pas une constitution : Le projet de constitution québécoise n'est pas sérieux », *Double Aspect*, 10 octobre 2025, en ligne : <<https://doubleaspect.blog/2025/10/10/ceci-nest-pas-une-constitution/>> ; *Democracy Watch v. British Columbia (Lieutenant Governor)*, 2022 BCSC 1037, paragr. 19 (appel rejeté, mais sans se prononcer sur ce point : 2023 BCCA 404).

²⁹ On pourrait possiblement avancer l'argument que l'article 58 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qualifie lui-même le lieutenant-gouverneur d'« officier ». Toutefois, cette même disposition prévoit expressément de quelle manière il doit être désigné et ce n'est pas par le titre d'officier.

³⁰ *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, RLRQ 2025, telle que présentée le 9 octobre 2025, art. 30(2).

canadienne des droits et libertés³¹. Sans aller jusqu'à voir une contradiction directe entre les deux dispositions, il convient de souligner que l'article 30 de la *Constitution du Québec* ne pourrait assurément pas altérer l'interprétation des droits et libertés constitutionnellement protégés³². Peut-il néanmoins assumer un rôle déclaratoire d'affirmation identitaire? Cela nous apparaît raisonnable.

Certains juristes ont exprimé des réserves quant à la constitutionnalité d'autres dispositions nébuleuses qu'il serait possible d'interpréter d'une manière inconstitutionnelle. Nous tenons à rappeler qu'il est un principe interprétatif qu'une disposition législative ambiguë doit s'interpréter d'une manière conforme à la Constitution et notamment aux valeurs consacrées par la *Charte canadienne*³³. À moins que l'intention claire du législateur soit de contrecarrer des règles contenues dans la Constitution formelle, il est probable que les tribunaux interpréteront une disposition ambiguë d'une manière compatible avec la Constitution.

Nous ne voyons donc aucune objection à ce que le Projet de constitution inclut à son article 14 le droit « inaliénable » du peuple québécois de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec. Cette disposition – dont la formulation s'avère fort générale – devra cependant s'interpréter d'une manière conforme aux enseignements du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, lequel n'exclut pas qu'une province puisse constitutionnellement faire sécession³⁴, mais assurément pas de manière unilatérale :

[104] Il ressort donc clairement de l'analyse qui précède que la sécession du Québec du Canada ne peut pas être considérée un acte légal si elle est réalisée unilatéralement par l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec, c'est-à-dire sans négociations conformes aux principes. Tout projet

³¹ *Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11, art 27.

³² Par exemple, la Cour suprême a déjà utilisé cette disposition pour étayer l'importance de la neutralité de l'espace public dans un contexte où elle entrerait en conflit avec la liberté de religion : *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3, paragr. 74.

³³ Voir notamment *Commission scolaire francophone des Territoires du Nord-Ouest c. Territoires du Nord-Ouest (Éducation, Culture et Formation)*, 2023 CSC 31, paragr. 76; *R c. Sharpe*, 2001 CSC 2 au para 33; *Slaight Communications Inc c. Davidson*, [1989] 1 RCS 1038, p. 1078; En matière de partage des compétences, voir également *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, [2020] 2 R.C.S. 283, paragr. 23 (motifs des jj. Karakatsanis, Abella et Martin) : « Le fait que les tribunaux préfèrent permettre la coopération et le chevauchement entre les lois provinciales et fédérales a souvent joué un rôle lorsqu'il s'est agi de confirmer la validité d'une loi provinciale ou son caractère opérant sur le plan constitutionnel, en particulier lorsque la législature avait agi dans un domaine dans lequel le Parlement avait également légiféré ou à l'égard duquel il y avait un aspect fédéral ».

³⁴ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, paragr. 84-85.

de sécession d'une province du Canada qui n'est pas entrepris en conformité avec la Constitution du Canada est une violation de l'ordre juridique du Canada. [...]»³⁵.

On ne saurait donc retenir raisonnablement une interprétation de l'article 14 comme celle que contemple le professeur Sirota et suivant laquelle le peuple québécois « pourrait "librement" faire du Québec une république présidentielle »³⁶. Les principes d'interprétation législative nous apparaissent prohiber pareille interprétation inconstitutionnelle.

Quant à l'article 15 du Projet de constitution qui énonce que l'option gagnante d'un référendum est celle qui obtient la majorité simple des votes déclarés valides, elle ne saurait par ailleurs altérer les obligations de négocier jurisprudentiellement imposées aux autres parties à l'union fédérale dans le cas où le Québec voudrait faire sécession, lesquelles ne s'enclenchent que par « l'expression non ambiguë d'une majorité claire de Québécois »³⁷, quoique cette expression puisse vouloir dire.

ii) Considérations juridiques additionnelles

L'aspect véritablement problématique de ce projet de constitution réside plutôt dans la structure de son Chapitre deuxième. Le gouvernement consacre des droits collectifs, lesquels, tel que le prévoit le second paragraphe de son article 7, « concourent à la protection des droits et libertés de la personne ». Cela laisse donc penser que les articles 8 à 15 du Projet de constitution consacrent des droits équivalents à ceux prévus aux articles 1 à 9 de la *Charte québécoise*. Les droits et libertés fondamentaux devant s'interpréter les uns par rapport aux autres³⁸,

³⁵ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, paragr. 104.

³⁶ Léonid Sirota, « Ceci n'est pas une constitution : Le projet de constitution québécoise n'est pas sérieux », *Double Aspect*, 10 octobre 2025, en ligne : <<https://doubleaspect.blog/2025/10/10/ceci-nest-pas-une-constitution/>> ; voir au contraire Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2014, p. 220 : « Selon nous, l'approche adoptée [dans l'arrêt *SEFPO*] empêcherait le Québec, par exemple, de remplacer son régime parlementaire, son système de gouvernement responsable, par une séparation des pouvoirs à l'américaine ».

³⁷ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, paragr. 104 : « Cependant, l'ordre constitutionnel canadien ne peut manquer d'être affecté dans son existence et son fonctionnement par l'expression non ambiguë d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada. Le principal moyen de donner effet à cette expression est l'obligation constitutionnelle de négocier conformément aux principes constitutionnels que nous avons définis ».

³⁸ À l'égard de la *Charte canadienne*, voir *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835, p. 877 : « Il faut se garder d'adopter une conception hiérarchique qui donne préséance à certains droits au détriment d'autres droits, tant dans l'interprétation de la *Charte* que dans l'élaboration de la common law. Lorsque les droits de deux individus sont en conflit, comme cela peut se produire dans le cas d'une interdiction de publication, les principes de la *Charte* commandent un équilibre qui respecte pleinement l'importance des deux catégories de droits ».

consacrer une nouvelle catégorie de droits jugés équivalents aux droits et libertés fondamentaux traditionnels reviendrait à restreindre la portée de ces derniers en cas de conflit. Nous exprimons de sérieuses réserves avec cette approche qui, selon nous, affaiblit inévitablement les droits fondamentaux garantis par la *Charte québécoise*.

Cette architecture entraîne un autre effet. Dans la mesure où l'article 7(2) du Projet de constitution réaménage le contenu des droits et libertés fondamentaux existants et considérant que le Projet de constitution prévoit que ces derniers doivent recevoir une analyse et interprétation distincte de celle accordée aux droits et libertés protégés par la *Charte canadienne*, cela voudrait donc dire qu'un tribunal pourrait théoriquement, dans un cas donné, conclure à une atteinte à la liberté de religion protégée par l'article 2a) de la *Charte canadienne* tout en concluant à l'absence d'atteinte à la liberté de religion protégée par l'article 3 de la *Charte québécoise*, en considération, disons, du droit collectif à la laïcité (art. 11 du Projet de constitution).

Tel est probablement un résultat souhaité par le gouvernement dans un contexte d'affirmation autonomiste. Notons cependant qu'un tribunal conserverait l'obligation d'accorder la réparation appropriée pour la violation au droit protégé par la *Charte canadienne* indépendamment du constat distinctif auquel il parviendrait à l'égard des moyens fondés sur la *Charte québécoise*. En revanche, il demeure vrai que dans le cas où l'interprétation singulière de la *Charte québécoise* menait à la reconnaissance d'une violation là où la *Charte canadienne* n'en aurait pas vu, cette structure aurait son utilité, tout comme à l'égard des litiges privés³⁹ dans le cadre desquels cette dernière *Charte* ne peut jouer aucun rôle⁴⁰.

Pour les raisons qui précèdent, nous recommanderions donc une modification de l'article 7(2) du Projet de constitution afin de faire des droits collectifs contenus à son Chapitre deuxième des droits purement déclaratoires qui ne « concourent » pas avec les droits et libertés de la *Charte québécoise*.

³⁹ *Ward c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, 2021 CSC 43, [2021] 3 R.C.S. 176.

⁴⁰ Voir généralement *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants — Section Colombie-Britannique*, 2009 CSC 31, [2009] 2 R.C.S. 295; *Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U)*, 1982, c 11, art. 32.

Nous nous demandons par ailleurs si l'article 16 du Projet de constitution suffit à garantir la suprématie des droits et libertés garantis par les articles 1 à 38 de la *Charte québécoise* dans la mesure où on ne mentionne pas les dispositions réparatrices prévues aux articles 49 et 52 de cette dernière. Le Projet de constitution gagnerait à ce qu'on y inclut explicitement ces dispositions à son article 16. En ce qui a trait au contrôle judiciaire de dispositions du Projet de constitution qui ne concernent pas les droits fondamentaux prévus par la *Charte québécoise*, les articles 2 et 60 apparaissent en outre suffisants pour que les tribunaux aménagent des réparations satisfaisantes.

Dans un autre ordre d'idées, on a également accusé le Projet de constitution de s'inscrire « en contradiction avec les droits des Autochtones garantis par la Constitution canadienne » et de même les « nier »⁴¹. Pourtant, on retrouve au préambule du Projet une quasi-retranscription du premier paragraphe de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* dans laquelle on « reconnaît » précisément l'existence de tels droits⁴². Certes on emploie le terme « nations autochtones » plutôt que « peuples autochtones », mais dans la mesure où le Projet de loi attribue ce même qualificatif pour décrire les Québécois – le terme « nation » étant d'ailleurs utilisé 137 fois dans le Projet de loi contre 10 pour le mot « peuple » – il est difficile d'y voir là un manque de considération. À tout événement, nous recommanderions au gouvernement ou à la Commission de consulter les nations autochtones du Québec qui devraient, de concert, avoir le dernier mot quant à l'expression la plus appropriée à retenir pour les définir.

N'en reste qu'au-delà du symbolique, le Projet de constitution devrait-il prévoir des dispositions normatives spécifiques concernant les Peuples autochtones? S'il est clair que les Peuples autochtones se retrouvant sur le territoire du Québec possèdent des droits ancestraux – de la nature de titres⁴³, de pratiques ancestrales⁴⁴

⁴¹ Karine Millaire, « Quand la Constitution québécoise ignore les peuples autochtones », *The Conversation*, 27 octobre 2025, en ligne : <<https://theconversation.com/quand-la-constitution-quebecoise-ignore-les-peuples-autochtones-268329>> .

⁴² *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, RLRQ 2025, telle que présentée le 9 octobre 2025, préambule : « CONSIDÉRANT que l'État du Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des nations autochtones du Québec ». En comparaison, l'article 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* se lit ainsi : « Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés ».

⁴³ *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010.

⁴⁴ *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507; *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.

ou de traités⁴⁵, qu'ils sont importants dans l'histoire du Québec et qu'ils ont également développé des relations significatives avec l'État québécois⁴⁶, il n'en demeure pas moins que la reconnaissance de droits autochtones additionnels cadre mal avec la portée de la compétence d'une législature provinciale de modifier sa constitution interne, laquelle concerne ultimement ses institutions politiques propres et non celles d'autrui, de surcroît au sein d'une fédération ayant attribué la compétence au fédéral sur les affaires autochtones⁴⁷. Au mieux, le Projet de constitution pourrait élaborer sur la conception du Québec à l'égard de ses relations avec les Peuples autochtones. À cette fin, on pourrait notamment s'inspirer d'un projet de constitution citoyenne élaboré il y a de cela quelques années et dont l'article 57 prévoit par exemple:

57. La nation québécoise reconnaît la nécessité d'un dialogue et d'un rapprochement continu, de nation à nation, avec les Premiers Peuples, leur garantissant ainsi le droit de prendre la place qu'ils souhaitent et de leur laisser la responsabilité de décider de leur participation au sein des institutions du gouvernement ou d'institutions politiques qui leurs sont propres⁴⁸.

iii) Propositions d'ajout

Nous complétons notre analyse du Projet de constitution en proposant l'ajout de deux droits fondamentaux substantifs à la *Charte québécoise* : soit (i) un droit à la liberté académique et (ii) un droit à l'expropriation moyennant juste et préalable indemnité.

Au cours des dernières années, diverses controverses ont éclaté au sein du milieu universitaire relativement à la liberté académique des professeurs, chargés de cours et chercheurs canadiens. Notamment, la suspension de Verushka Lieutenant-Duval à l'Université d'Ottawa en 2020 – cette chargée de cours ayant eu le malheur de prononcer le « mot en n » dans un contexte pédagogique – et la panique morale qui s'en est ensuivie ont permis d'illustrer une fracture culturelle importante entre les communautés francophones et anglophones⁴⁹, les premières s'étant

⁴⁵ *Mitchell c. M.R.N.*, [2001] 1 R.C.S. 911, 2001 CSC 33.

⁴⁶ Voir par exemple les ententes conclues relativement à l'instauration de corps policiers autochtones : *Québec (Procureur général) c. Pekuakamiulnuatsh Takuhikan*, 2024 CSC 39, paragr. 29 et ss.

⁴⁷ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(24).

⁴⁸ La Constitution citoyenne du Québec, en ligne : <https://inm.qc.ca/sites/inm.qc.ca/wp-content/uploads/docs/CONSTITUONS/constitution_citoyenne_quebec_INM.pdf> .

⁴⁹ S'agirait-il d'une différence culturelle et philosophique entre les courants de pensée anglo-saxons fortement appuyés sur l'Équité, la Diversité et l'Inclusion et l'approche libérale classique plus jalousement protectrice de la liberté de parole? : Sylvie Paquerot, « Retour sur les fondements de la crise : Les failles de

systématiquement portées à la défense de Mme Lieutenant-Duval alors que les secondes ont systématiquement exigé son annulation. Au fort de la crise, le contraste était frappant :

Joseph-Yvon Thériault, sociologue à l'UQAM et originaire de l'Acadie, a suivi cette controverse. Ce qui frappe le plus le sociologue acadien, c'est que cet incident marque une fois de plus ce qu'il qualifie de « retour du Canada français ».

« Cette solidarité francophone s'est manifestée très clairement lorsque le gouvernement Ford a annulé le projet d'université francophone en Ontario », se rappelle-t-il. « Aujourd'hui, il est frappant de voir la ligne de faille entre les deux groupes linguistiques et le fait que le Québec s'enflamme pour une histoire qui se déroule en Ontario ».

Le Québec s'est enflammé; l'Ontario, pas tout à fait. Daniel Weinstock enseigne à McGill. Le professeur, parfaitement bilingue et connaissant les deux univers culturels me raconte une anecdote éloquent. Cette semaine, il a tâté le terrain avec ses étudiants et plusieurs n'avaient jamais entendu parler de l'histoire de l'Université d'Ottawa, alors que tous les médias francophones ont parlé de l'histoire toute la semaine. « Il y a deux solitudes surtout parce qu'elles s'abreuvent à des sources médiatiques différentes »⁵⁰.

À la suite du dépôt du rapport de la Commission scientifique et technique indépendante sur la reconnaissance de la liberté académique dans le milieu universitaire, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*⁵¹, faisant du Québec un pionnier en la matière. Manifestement, l'attachement particulier du Québec envers la liberté d'enseignement, de recherche et d'expression constitue une caractéristique distinctive de la nation québécoise, de la même manière que l'est son ouverture à l'avortement ou à l'aide médicale à mourir.

En intégrant un droit à la liberté académique dans sa constitution matérielle – comme l'ont d'ailleurs par exemple fait formellement l'Allemagne, l'Espagne et le Japon – le Québec consoliderait sa place de leader mondial en matière d'enseignement universitaire et de gardien de la mission de l'université, laquelle ne peut pleinement s'accomplir si les professeurs et chargés de cours craignent des

la théorie postcoloniale » dans Anne Gilbert, Maxime Prévost et Geneviève Tellier, dir, *Libertés malmenées : Chronique d'une année troublante à l'Université d'Ottawa*, Montréal, Leméac Éditeur, 2022, 353, p. 342 : « La doctrine EDI(D) est née, ou a été développée et pensée, dans un contexte particulier, celui des États-Unis et de la pensée anglo-saxonne – [vision] partielle donc ».

⁵⁰ Émilie Dubreuil, La controverse à l'Université d'Ottawa, nouveau chapitre des "deux solitudes?" », *La Presse*, 25 octobre 2020, en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1743975/racisme-controverse-universite-ottawa-emilie-dubreuil>> .

⁵¹ *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*, RLRQ ch. L-1.2.

représailles chaque fois qu'ils évoquent des idées inconfortables ou dérangeantes dans un contexte d'apprentissage.

Nous proposerions également d'amender la *Charte québécoise* afin d'y inclure une protection claire contre l'expropriation sans juste et préalable compensation et de faire également renvoi à ce nouveau droit à l'article 16 du Projet de Constitution. Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec s'est montré rapidement disposé à dépouiller des personnes de leur propriété privée sans juste compensation⁵². Bien que les expropriés bénéficient des protections offertes par l'article 6 de la *Charte québécoise* et l'article 952 du *Code civil du Québec*, nous croyons qu'il serait opportun de faire cesser clairement ces dérives inquiétantes qui effritent la propriété privée de tous les Québécois et découragent les investissements étrangers.

En terminant, soulignons que le Projet de constitution pourrait être bonifié par l'incorporation en son sein de certaines dispositions fondamentales de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, de la *Loi électorale* et de la *Loi sur l'exécutif*. La section du Projet de constitution portant sur l'Assemblée nationale tient sur une page et apparaît quelque peu embryonnaire lorsque comparée, par exemple, à la constitution britanno-colombienne qui prévoit des règles de fonctionnement élaborées⁵³. On y lit que le Parlement québécois est « souverain »⁵⁴ et que l'Assemblée nationale est « l'organe suprême »⁵⁵ d'expression et de mise en œuvre des principes démocratiques au Québec, mais peu est dit sur la structure et la mécanique de ces institutions.

III. Étude des projets de loi sur l'autonomie constitutionnelle et sur le Conseil constitutionnel

Certains ont formulé des critiques à l'encontre de l'article 5(2) du Projet de Loi sur l'autonomie constitutionnelle qui interdit aux organismes qu'elle vise d'utiliser les

⁵² Voir André Dubuc, « Une atteinte “ sans précédent ” au droit de propriété », *La Presse*, 31 octobre 2023, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/affaires/2023-10-31/projet-de-loi-sur-l-expropriation/une-atteinte-sans-precedent-au-droit-de-proprieete.php>> ; Voir également la *Loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, RLRQ ch. 10.

⁵³ *Constitution Act*, [RSBC 1996] ch. 66.

⁵⁴ Projet de constitution, art. 35.

⁵⁵ Projet de constitution, art. 39.

fonds publics pour financer la contestation constitutionnelle de certaines lois provinciales. Cette disposition éroderait la primauté du droit⁵⁶.

Il convient de souligner que la disposition n'interdit pas l'utilisation de tels fonds lorsque la contestation est invoquée en défense dans une affaire civile, administrative ou pénale. Elle s'intéresse plutôt aux recours autonomes que prendraient l'initiative d'intenter les organismes visés en annexe. Bien sûr, rien n'indique que la Constitution oblige l'État à financer des services juridiques de manière générale⁵⁷. Dans une perspective de reconnaissance de l'autonomie constitutionnelle du Québec, il apparaît tout à fait raisonnable que l'argent des contribuables ne soit pas utilisé pour élaborer des *initiatives* destinées à attaquer certaines lois fondamentales de la province⁵⁸.

Nous éprouvons cependant un malaise quant à l'étendue des organismes visés par cette interdiction. En soi, que l'État refuse de *financer* une contestation constitutionnelle ne nous choque pas. Que ce refus de financement soit assimilable à une interdiction d'ester en justice nous préoccupe davantage. Se pourrait-il que certains organismes visés puissent valablement se tourner vers des sources de financement privées alors que d'autres n'aient pas la même marge de manœuvre? Par exemple, Hydro-Québec a affiché des bénéfices nets de près de 2,7 milliards de dollars en 2024⁵⁹. Il est à penser que l'interdiction de financement public prévue au Projet de Loi sur l'autonomie constitutionnelle n'affectera pas cette société d'État de la même manière qu'elle n'affectera l'Office des personnes handicapées du Québec ou le Directeur général des élections.

Afin de s'assurer que l'interdiction de financement ne se transforme pas *de facto* en interdiction d'ester en justice, nous proposerions que l'application de l'article 5(2)

⁵⁶ Voir l'argument dans Hugo Pilon-Larose, « Projet de constitution du Québec : « Un coup d'État législatif », estime un professeur en droit », *La Presse*, 15 octobre 2025, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2025-10-15/projet-de-constitution-du-quebec/un-coup-d-etat-legislatif-estime-un-professeur-en-droit.php>> .

⁵⁷ En matière criminelle, par exemple, la Cour suprême a déjà reconnu qu'une personne détenue ne possède aucun droit constitutionnel à des conseils juridiques gratuits et immédiats : *R. c. Prosper*, [1994] 3 R.C.S. 236, p. 266-268.

⁵⁸ Ces lois pour lesquelles les fonds publics ne pourraient être utilisés pour tenter un recours sont, dans l'état actuel du Projet de loi, les suivantes : La *Constitution du Québec* (art. 61), la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* (art. 30), la *Charte de la langue française* (art. 215), la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise* (art. 29.1) et la *Loi sur la laïcité de l'État* (art. 34.1).

⁵⁹ Hydro-Québec, *Une transition ambitieuse – Rapport annuel 2024*, en ligne : <<https://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/M1029-22024G415-rapport-annuel-2025-03-fr.pdf>>, p. 20.

du Projet de Loi sur l'autonomie constitutionnelle soit réservée aux organismes qui peuvent raisonnablement se tourner efficacement vers des ressources financières privées, par exemple les sociétés d'État⁶⁰.

Pour le reste, le Projet de Loi sur l'autonomie constitutionnelle et le Projet de Loi sur le Conseil constitutionnel sont généralement respectueux et conscients des limites imposées par le partage des compétences constitutionnelles, le premier ne prévoyant par exemple qu'un pouvoir de recommandation au fédéral en matière de nomination des juges de la Cour suprême (art. 24 de ce Projet) et le second ne prévoyant que la possibilité pour le Conseil constitutionnel d'émettre un « avis » quant à un empiétement fédéral (art. 2-3 de ce Projet).

Pour conclure, nous soumettons que l'article 31 du Projet de loi, lequel vise à édicter un nouvel article 76.1 au *Code de procédure civile*, prévoit des règles applicables aux sursis d'application de règles de droit qui sont beaucoup trop rigides, ce qui risque de complexifier l'obtention de tels sursis et d'ainsi perpétuer des violations des droits fondamentaux dans l'attente du sort au fond de débats judiciaires constitutionnels.

Nous recommandons que les qualificatifs du critère du « préjudice réel, sérieux et irréparable » soient alternatifs plutôt que cumulatifs afin qu'un préjudice sérieux ou irréparable suffise à la satisfaction du critère, tel que prévu par ailleurs à l'article 511 du *Code de procédure civile*. Il serait également opportun de retirer le qualificatif « manifestement » se retrouvant au sein du critère de la prépondérance des inconvénients. Le Projet de loi ne devrait pas percevoir la suspension interlocutoire de lois comme un accroc à l'autonomie du Québec, d'autant plus que l'article 31 du Projet de loi affaiblirait tout autant le contrôle judiciaire fondé sur la *Charte québécoise*, une loi qui, rappelons-le, a été adoptée par l'Assemblée nationale du Québec.

⁶⁰ Il est de notre compréhension que les revenus commerciaux des sociétés d'État ne font pas partie des « sommes provenant du fonds consolidé du revenu ou d'autres sommes provenant d'impôts, de taxes, de droits ou de sanctions prélevés en application d'une loi du Québec ».

IV. Recommandations

À la lumière de ce qui précède, nous formulons les recommandations suivantes :

- **Retirer les articles 33 et 45 du Projet de constitution ainsi que les articles 5, 13, 33, 34, 40 et 49 du Projet de loi dans la mesure où ils affectent la charge de lieutenant-gouverneur;**
- **Modifier l'article 7(2) du Projet de constitution de manière à rendre purement déclaratoires les droits collectifs prévus à son Chapitre deuxième;**
- **Ajouter à l'article 16 du Projet de constitution les dispositions réparatrices prévues aux articles 49 et 52 de la *Charte québécoise* afin que ces dernières fassent également partie intégrante de la constitution;**
- **Ajouter au Projet de constitution une disposition énonçant la conception du Québec à l'égard de ses relations gouvernementales avec les Peuples autochtones;**
- **Modifier la *Charte québécoise* afin d'y inclure un droit à la liberté académique et un droit à l'expropriation moyennant une juste et préalable indemnité et ajouter ces dispositions à l'article 16 du Projet de constitution afin qu'elles en fassent partie intégrante;**
- **Incorporer au sein du Projet de constitution certaines dispositions de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, de la *Loi électorale* et de la *Loi sur l'exécutif* qui définissent de manière fondamentale la structure politique de l'État québécois;**
- **Restreindre l'application de l'article 5(2) du Projet de Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec aux organismes bénéficiant de sources de financement privées, tels que les sociétés d'État;**
- **Modifier l'article 31 du Projet de loi de manière à alléger les critères du sursis d'application de règles de droit conformément à la jurisprudence applicable.**

En terminant, nous croyons qu'il est essentiel que le gouvernement du Québec procède à d'autres consultations extensives, au-delà de celles présentement réalisées par la Commission des institutions, et ce, afin que le Projet de constitution soit le plus représentatif possible des Québécois et qu'il reçoive une acceptabilité sociale substantielle et suffisante à sa légitimité. Il faudra également se rendre à l'évidence : il sera impossible d'à la fois réaliser une consultation de cet ordre et d'adopter le projet de loi d'ici la fin de la présente législature.

Nous espérons que le présent mémoire sera utile aux travaux de la Commission et demeurons disposés à comparaître, à votre convenance, aux audiences publiques qui prendront place au cours des prochaines semaines.

En espérant le tout conforme, je vous prie de recevoir, chères et chers membres de la Commission des institutions, l'expression de mes sentiments les meilleurs,

Nicolas Rioux